

LA JUDICIARISATION DES PERSONNES ITINÉRANTES À MONTRÉAL : UN PROFILAGE SOCIAL

SOMMAIRE DE L'AVIS DE LA COMMISSION

Introduction

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans *la Charte des droits et libertés de la personne*. La Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale sur proposition du premier ministre, a la responsabilité d'assurer la promotion et le respect des principes contenus dans la Charte, de recevoir les suggestions, recommandations et demandes qui lui sont faites touchant les droits et libertés de la personne, de les étudier et de faire des recommandations appropriées au gouvernement.

Au cours de l'été 2004, plusieurs groupes ont interpellé la Commission afin qu'elle mène une enquête systémique sur des allégations de discrimination à l'égard des personnes en situation d'itinérance à Montréal. À la suite de discussions, un groupe de travail tripartite, constitué de la Commission, du Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM) et la Ville de Montréal, a vu le jour. Ce groupe de travail réunissait aussi des élus, membres du comité exécutif de la Ville de Montréal, le maire de l'arrondissement Ville-Marie, des conseillers et responsables de la sécurité publique et du développement social, des représentants du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) et de la Société de transport de Montréal (STM).

Dans le cadre des travaux de ce groupe, il a été reconnu que la remise de contraventions pour des infractions mineures affectait particulièrement la population itinérante et menait, dans une proportion élevée, à leur emprisonnement pour non-paiement d'amendes. Les membres du groupe tripartite étaient d'accord, à l'unanimité, pour affirmer que l'emprisonnement des personnes itinérantes ne pouvait constituer une solution acceptable au phénomène de l'itinérance.

Les problématiques liées au phénomène de l'itinérance sont complexes et impliquent plusieurs acteurs dont, au premier chef, tous les paliers de gouvernement. Certains des problèmes auxquels est confrontée la population itinérante proviennent du choix de l'État de privilégier une approche répressive dans sa gestion de l'itinérance à Montréal.

La source première de la judiciarisation des personnes en situation d'itinérance réside dans les dispositions réglementaires et législatives relatives à l'utilisation du domaine public, ainsi que dans la manière dont ces instruments juridiques sont appliqués par les forces policières.

Malgré les efforts déployés, les travaux du sous-comité du groupe tripartite sur l'analyse de l'impact discriminatoire de la réglementation de la Ville de Montréal n'ont pas donné de résultats concrets. La Commission s'est donc engagée à évaluer dans quelle mesure les règlements municipaux et leur application sont conformes à la Charte.

C'est donc en vertu de son mandat prévu à l'article 71(6) de la Charte et de son engagement, dans le cadre des travaux du groupe tripartite, que la Commission a analysé la conformité à la Charte, d'une part, des règlements municipaux relatifs aux incivilités et, d'autre part, des normes et des pratiques institutionnelles du SPVM orientant l'application de ces règlements.

La gestion pénale de l'itinérance

Dans la première partie de son avis, la Commission trace un portrait sociologique du phénomène de l'itinérance et du contexte sociohistorique dans lequel s'est inscrite la répression étatique de l'itinérance, en accordant une attention particulière au discours sur « la lutte aux incivilités ». Ce type de discours, d'abord mis en avant par le maire de New York vers la fin des années 1990, est aujourd'hui couramment invoqué à Montréal, comme dans d'autres villes à travers le monde, pour justifier la sanction pénale des comportements associés à l'itinérance par l'application de la réglementation municipale encadrant les modalités d'occupation de l'espace public.

L'avis présente d'ailleurs un portrait quantitatif de la judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal. Citant une importante étude sur le sujet, la Commission rappelle que le nombre de constats émis annuellement à des personnes itinérantes en vertu des règlements municipaux et de la STM a connu un bond de 327 % entre 1994 et 2005. C'est en 1998 – année qui suit l'implantation de la police de quartier à Montréal – que l'on observe le taux de croissance annuelle le plus élevé du nombre d'infractions reprochées aux personnes itinérantes.

Au cours de la période étudiée, la majorité des infractions reprochées en vertu de la réglementation municipale concerne des troubles mineurs à l'ordre public considérés comme des « incivilités » par le SPVM, tels que la consommation d'alcool et l'ébriété publiques, ou encore se trouver dans un parc après les heures d'ouverture.

Par ailleurs des données plus récentes ont permis à la Commission d'observer que les jeunes en situation d'itinérance sont sanctionnés surtout pour leur présence jugée dérangeante ou inappropriée dans l'espace public comme, par exemple, se coucher sur un banc public, flâner en groupe, traverser la rue au feu rouge ou ailleurs qu'à l'intersection.

L'avis de la Commission démontre que l'application intensive des règlements municipaux par le SPVM se traduit par une remise disproportionnée des constats à la population itinérante. En effet, bien que les personnes itinérantes représentent moins de 1 % de la population montréalaise, elles ont reçu 31,6 % des constats remis par la police en 2004, et 20,3 % en 2005, en vertu de la réglementation municipale.

L'impact discriminatoire des normes policières, règlements et législations

Dans la deuxième partie de son avis, la Commission analyse la conformité à la Charte de plusieurs facteurs dont l'interaction contribue à engendrer une discrimination à l'endroit des personnes itinérantes. Elle considère que cette discrimination a un caractère systémique parce qu'elle résulte, non pas d'une norme ou d'une pratique isolée, mais bien de l'effet combiné de certaines normes, politiques et pratiques policières, ainsi que de certains règlements et dispositions législatives.

La Commission se penche plus particulièrement sur les normes et politiques institutionnelles du SPVM, leur application par les policiers, certains règlements encadrant l'utilisation du domaine public, ainsi que certaines dispositions législatives prévoyant l'emprisonnement pour amendes impayées.

Elle démontre que, pris ensemble, ces facteurs contribuent à échafauder, autant qu'à le justifier, un système d'exclusion laissant la population itinérante à la marge de l'espace public.

La Commission examine les normes et politiques institutionnelles du SPVM censées orienter l'application par les policiers des différents règlements municipaux régissant l'usage du domaine public (par exemple : le *Rapport d'optimisation de la police de quartier* [2003], les plans d'action et les bilans annuels du SPVM entre 2004 et 2009, les codes d'appels utilisés pour classer les appels et les interventions policières, etc.).

Il ressort de cette analyse que ces normes et politiques érigent en cible prioritaire du travail policier la lutte aux incivilités et aux « désordres publics ». Il en ressort également que ces normes et politiques attribuent ces désordres ou incivilités à certains groupes, dont les personnes itinérantes, les mendiants, les « squeegees » et les prostituées.

Les normes et politiques du SPVM qualifient de « dérangement » et « insécurisante » la présence des personnes itinérantes et leur prêtent une propension à troubler l'ordre public et à commettre des incivilités. Dans cette logique, la seule présence de personnes itinérantes constitue une menace à la sécurité qui appelle une sanction pénale

Le profilage social

Les sans-abri risquent de faire l'objet de profilage social parce que les normes et les politiques du SPVM en font des cibles désignées du contrôle et de la surveillance par les policiers. Dès lors, de l'avis de la Commission, la surjudiciarisation des personnes itinérantes repose bien plus sur un biais policier destiné à libérer l'espace public que sur une application neutre et impartiale de la loi sans égard à leur condition sociale.

Si, dans le cas du profilage racial, l'élément déclencheur de l'intervention policière est la couleur de la peau, dans le cas du profilage social, il s'agit plutôt de signes visibles de pauvreté ou de marginalité.

La Commission démontre, exemples à l'appui, que le profilage social survient notamment lorsque des personnes, en raison de leur situation d'itinérance – réelle ou présumée – se voient remettre des contraventions pour des infractions mineures qui ne sont pas ou qui sont rarement sanctionnées par les policiers lorsqu'elles sont commises par d'autres citoyens (par exemple : flâner, cracher, jeter des mégots, se coucher sur un banc public, traverser la rue ailleurs qu'à l'intersection, etc.).

Par ailleurs, des dispositions réglementaires libellées de manière vague peuvent ouvrir la porte à un ciblage de comportements associés à l'itinérance. L'avis de la Commission cite le cas d'un juge de la Cour municipale qui s'est étonné de constater que le fait d'être couché sur un banc puisse être sanctionné par les policiers en vertu du règlement municipal interdisant « d'utiliser le mobilier urbain à une autre fin que celle à laquelle il est destiné ». Le juge était d'autant plus mal à l'aise que, dans cette affaire, l'amende minimale pour ce type d'infraction, soit 500 \$, était sans commune mesure avec le faible degré de gravité du comportement reproché, c'est-à-dire se coucher sur un banc public.

On peut également penser qu'il y a présence de profilage social lorsque des policiers adoptent des comportements inadéquats à l'endroit des personnes itinérantes, tels que leur adresser des commentaires déplacés ou offensants en rapport avec leur condition sociale, ou encore leur remettre des contraventions à répétition. Ainsi, l'avis fait état d'un exemple donné par le SPVM de cinq hommes de 27 à 48 ans ayant reçu entre trois et cinq contraventions la même journée pour des infractions telles que « flâner ivre » ou gêner la circulation.

Le profilage social se manifeste aussi lorsque des policiers prennent des décisions inusitées à l'endroit des personnes itinérantes, telles que leur faire subir des contrôles d'identité sans motif raisonnable ou leur donner des amendes disproportionnées par rapport à la faible gravité de l'infraction reprochée.

La Commission considère que la stigmatisation des personnes itinérantes dans les normes et politiques du SPVM, tout comme le profilage policier qui s'ensuit, portent atteinte au droit de ces personnes à la sauvegarde de leur dignité sans discrimination fondée sur leur condition sociale.

Les objectifs du SPVM, qui sont de diminuer les sentiments d'insécurité et de répondre aux plaintes des citoyens ne peuvent justifier ce ciblage discriminatoire dont sont victimes les personnes itinérantes.

Dans les normes et politiques du SPVM, non seulement les personnes itinérantes sont ciblées, mais les comportements à sanctionner ne sont pas tant ceux qui portent effectivement atteinte à la sécurité d'autrui, à la propriété ou à l'ordre public, que ceux qui sont perçus comme tels par les citoyens. Les personnes itinérantes sont donc plus à risque d'être sanctionnées par les policiers afin d'apaiser des craintes nourries par des préjugés, et ce, indépendamment du degré réel de nuisance ou de dangerosité des comportements qui leur sont reprochés.

D'ailleurs les données scientifiques démontrent qu'il n'existe pas de corrélation significative entre les taux d'incivilité et de criminalité. De plus, le SPVM semble avoir surestimé l'ampleur de l'insécurité et des récriminations que susciterait chez les citoyens la présence d'itinérants au centre-ville. Dans tous les cas, rien ne permet de conclure que les citoyens favorisent prioritairement l'usage de méthodes répressives en réponse aux situations de cohabitation difficiles que peut susciter la présence de personnes itinérantes dans l'espace public.

Les règlements discriminatoires

Si l'essentiel de la discrimination subie par les personnes itinérantes est attribuable au cadre normatif qui oriente l'application de la réglementation municipale par les policiers, la Commission considère cependant que certains règlements comportent en eux-mêmes un biais discriminatoire.

L'effet discriminatoire peut survenir de manière indirecte lorsque des règlements en apparence neutres sanctionnent des comportements qui ne constituent pas une réelle nuisance. Ce type d'infraction peut néanmoins être conforme à la Charte si la disposition identifie clairement une nuisance réelle qui justifierait la prohibition du comportement sanctionné. En l'absence d'une nuisance réelle clairement spécifiée dans la disposition, il incombe alors à l'État de démontrer à quelles conditions un comportement en apparence inoffensif peut être justifiable d'une sanction pénale.

Par exemple, il existe un règlement de la STM qui prévoit qu'une personne flânant dans le métro, sans qu'elle entrave ou gêne d'autres personnes, commet une infraction. Dans un tel cas, la nuisance n'est pas identifiée, rendant ainsi l'interdiction de flâner difficile à légitimer, puisqu'un tel comportement ne constitue pas en lui-même une nuisance.

La Commission considère aussi que certains règlements et ordonnances municipaux créent une discrimination à l'endroit de personnes itinérantes, dans la mesure où ils ont été adoptés dans le but évident de restreindre l'accès à l'espace public aux personnes itinérantes. Il en est ainsi de l'ordonnance de l'arrondissement Ville-Marie fermant ses 15 derniers parcs et places publiques qui étaient encore ouverts la nuit, dont plusieurs servaient de lieu pour dormir aux personnes itinérantes. En conséquence, plusieurs personnes itinérantes n'ont d'autres choix, faute de logement privé, que de se retrouver dans l'illégalité pour trouver quelques heures de sommeil.

Cette ordonnance de l'arrondissement Ville-Marie compromet le droit des personnes itinérantes à l'exercice, sans discrimination, de leurs droits à la vie, à la sûreté, à la liberté, à l'intégrité et à la dignité. La Commission considère que fermer complètement l'espace public la nuit aux personnes itinérantes ne constitue pas une mesure raisonnable et que ce règlement doit être abrogé.

Dans le même ordre d'idée, la Commission analyse le *Règlement sur le contrôle des chiens et autres animaux*, modifié par l'arrondissement Ville-Marie pour interdire l'accès aux chiens dans le parc Émilie-Gamelin et le square Viger, deux endroits fréquentés par des personnes itinérantes ayant des chiens.

Les dispositions interdisant les chiens dans ces deux parcs sont discriminatoires et doivent être modifiées. Le règlement municipal viole le droit des sans-abri à l'accès sans discrimination au domaine public et porte atteinte à leur droit à la dignité et à la liberté, et leur cause un préjudice moral puisqu'il vient, une fois de plus, renforcer les sentiments d'exclusion de cette population.

Cette violation ne se justifie pas puisque les nuisances associées aux chiens dans les parcs peuvent être sanctionnées au moyen d'interdictions réglementaires ciblées, comme cela est le cas dans les autres parcs.

L'incarcération

La Commission se penche également sur les conséquences pour les personnes itinérantes du recours à l'incarcération pour amendes impayées, à la lumière des droits reconnus par la Charte.

Elle estime qu'une telle pratique est extrêmement préjudiciable pour les personnes à très faible revenu ou sans revenu. Dans le cas des personnes itinérantes, le préjudice est encore plus important puisque l'incarcération vient miner le processus de réinsertion sociale dans lequel plusieurs d'entre elles sont engagées ou tentent de s'engager.

La Commission considère que les dispositions du *Code de procédure pénale*, qui prévoient l'emprisonnement pour dettes impayées, ont un effet discriminatoire sur les personnes en situation d'itinérance.

Par conséquent, la Commission recommande que le *Code de procédure pénale* soit modifié afin d'éliminer l'impact discriminatoire, notamment sur les personnes en état d'itinérance, de ses dispositions actuelles prévoyant l'emprisonnement pour amendes impayées.

Privilégier la prévention

Enfin, dans la troisième partie de son avis, la Commission recommande à l'État d'abandonner son approche répressive face aux problématiques liées à l'itinérance et de privilégier une approche préventive fondée sur le respect des droits socioéconomiques et fondamentaux protégés par la Charte.

Il est impératif que l'État prenne toutes les mesures appropriées pour protéger les droits de ses citoyens les plus vulnérables, en particulier par l'adoption d'une politique sur l'itinérance par le gouvernement québécois. Une telle politique devrait s'attaquer à différentes problématiques, dont le manque de cohérence et de continuité dans l'offre de service du réseau d'aide aux personnes itinérantes, les problèmes de santé mentale et de dépendance, le manque de mesures de soutien à la réinsertion pour les jeunes sortant des centres jeunesse, le manque de soutien à l'insertion professionnelle et à la scolarisation des personnes itinérantes ou à risque de le devenir, ainsi que l'inadéquation et l'insuffisance des barèmes d'assistance sociale pour satisfaire les besoins de base des personnes les plus démunies.

Étant donné l'importance capitale que revêt la question de l'accès au logement en matière de lutte à l'itinérance, la Commission s'est penchée plus à fond sur cette problématique. Elle démontre que l'obligation de garantir aux personnes itinérantes l'accès à un logement suffisant s'impose à l'État québécois en vertu de ses engagements internationaux et des droits socioéconomiques et fondamentaux protégés par la Charte québécoise. Elle fait valoir que le droit à un logement adéquat pour les personnes itinérantes passe par l'accès au logement social assorti de soutien communautaire. Une telle formule a fait ses preuves comme stratégie de « sortie de rue » durable, puisqu'elle permet aux personnes itinérantes d'accéder à un logement et surtout de s'y maintenir.

Les fonds publics destinés à appuyer financièrement l'offre de soutien communautaire en logement social sont insuffisants pour répondre à la demande. La Commission estime de plus qu'un réinvestissement dans le logement social subventionné est nécessaire afin d'assurer une stabilité résidentielle à bon nombre de chômeurs et de travailleurs précaires et à faible revenu, dont les ressources financières limitées en font des personnes constamment à risque de basculer dans l'itinérance.

La Commission recommande :

1. que les normes et politiques institutionnelles du SPVM en matière de lutte aux incivilités soient modifiées afin d'y supprimer les éléments qui ciblent et stigmatisent les personnes itinérantes;
2. que l'usage par le SPVM de méthodes répressives à l'encontre de la population itinérante repose non pas sur la perception sociale d'une présence dérangeante et menaçante, mais uniquement sur des critères comportementaux neutres applicables également à tous les citoyens, tel que le degré de nuisance ou de dangerosité de l'acte reproché;
3. qu'une formation sur les sources sociales de l'itinérance et sur les risques de profilage qui pèse sur les personnes itinérantes soit donnée au corps policier de la Ville de Montréal;

4. la révision, par chaque municipalité et arrondissement, ainsi que par le gouvernement provincial, de toutes les dispositions réglementaires ou législatives sanctionnant des comportements qui découlent de l'obligation d'occuper l'espace public afin de s'assurer qu'elles comportent une nuisance bien identifiée et, le cas échéant, que celle-ci soit justifiée. Au surplus, la Commission recommande que les dispositions réglementaires non conformes à la Charte ne soient pas appliquées jusqu'à leur modification ou leur abrogation par les autorités compétentes;
5. l'abrogation de l'ordonnance de l'arrondissement Ville-Marie fermant ses quinze derniers parcs qui étaient encore ouverts la nuit;
6. l'abrogation de la disposition du *Règlement sur le contrôle des chiens et autres animaux* de l'arrondissement Ville-Marie qui prohibe spécifiquement les chiens dans le parc Émilie-Gamelin et le square Viger;
7. que le *Code de procédure pénale* soit modifié afin d'éliminer l'impact discriminatoire, notamment sur les personnes en état d'itinérance, de ses dispositions actuelles prévoyant l'emprisonnement pour amendes impayées;
8. que l'État s'engage à renforcer les droits économiques et sociaux à l'intérieur de la Charte dans les plus brefs délais afin d'assurer la protection des droits des personnes les plus vulnérables de notre société, notamment les personnes en situation d'itinérance;
9. la mise en place d'une politique sur l'itinérance afin que l'État, ses différents représentants et agents fournisseurs de services s'engagent formellement dans une action planifiée et concertée qui implique l'allocation de ressources dirigées et ce, en priorité aux personnes itinérantes;
10. que dans le cadre d'une politique sur l'itinérance, le gouvernement :
 - a) prévoit des mesures concrètes pour améliorer la coordination entre les différents acteurs œuvrant auprès de la clientèle itinérante, et ainsi assurer une continuité dans l'offre de service et un meilleur arrimage entre les différentes catégories d'intervention;
 - b) renforce et bonifie les mesures existantes destinées à rejoindre là où elles se trouvent les personnes itinérantes souffrant de problèmes de santé mentale ou de dépendance, et ce, afin de s'assurer que ces personnes bénéficient d'un accompagnement et d'un suivi médical approprié au sein du réseau de la santé et des services sociaux;
 - c) veille à renforcer et à augmenter les ressources destinées à assurer aux personnes itinérantes un suivi thérapeutique personnalisé et inscrit dans la longue durée;
 - d) prévoit le renforcement des mesures ou des programmes existants destinés à accompagner et à outiller les jeunes qui sortent des centres jeunesse dans leurs démarches d'insertion, notamment au cours de leur parcours scolaire et de leur recherche d'emploi;
 - e) renforce les mesures et les programmes destinés à accompagner les personnes itinérantes ou à risque de le devenir dans le cadre de leur parcours de scolarisation et d'insertion professionnelle;
 - f) s'appuie sur la mesure du Panier de consommation (MPC) pour fixer les barèmes du soutien financier octroyé aux personnes et aux familles les plus démunies par l'entremise des programmes d'aide sociale et de solidarité sociale;
11. que l'État privilégie une approche préventive et proactive relativement au phénomène de l'itinérance, notamment en faisant bénéficier d'un logement suffisant et adéquat les personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir, si tel est leur souhait;
12. que le gouvernement bonifie et rende récurrents les budgets consacrés au financement de nouveaux projets d'habitation sociale par le biais des différents programmes de la Société d'habitation du Québec prévus à cet effet;

13. que le gouvernement revoie à la hausse le budget de cinq millions de dollars associé au *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*, et ce, sur la base des besoins chiffrés tels qu'estimés par ses différents partenaires du secteur de l'habitation sociale et communautaire;
14. que le gouvernement rattache au *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* un cadre de financement stable et récurrent qui soit ajusté annuellement en fonction de l'évolution des besoins réels des organismes publics et privés offrant du soutien communautaire en logement social.

6 novembre 2009